

CURRENT DEVELOPMENTS

Vereint gegen den Terror?

Die Anwendung der europäischen Bündnisklausel
nach den Pariser Anschlägen

LAYLA KRISTINA JABER — 2 January, 2017



Der 13. November 2015 begann in Paris wie ein ganz normaler Tag und endete in Blut und Schrecken: sechs Anschläge erschüttern die französische Hauptstadt, 130 Menschen verloren ihr Leben, über 350 wurden zum Teil schwer verletzt. Die Terrororganisation „Islamischer Staat“ bekannte sich zu den Anschlägen und Europa war angesichts des islamistischen Terrors einmal mehr fassungslos. Stand Frankreich auf dem Kontinent dieser Gefahr alleine gegenüber? Nein, sagte der französische Präsident Hollande am 16. November 2015: » J'ai demandé au ministre de la Défense de saisir dès demain ses homologues européens au titre de l'article 42-7 du traité de l'Union qui prévoit que lorsqu'un Etat est agressé, tous les Etats membres doivent lui

apporter solidarité face à cette agression car l'ennemi n'est pas un ennemi de la France, c'est un ennemi de l'Europe. »

Schon am 17. November 2015 forderte Frankreich in Brüssel den Beistand der anderen EU-Mitgliedstaaten gemäß der Beistandsklausel des Vertrages über die Europäische Union (Art. 42 Abs. 7 EUV). Die anfänglich bilateralen Gespräche für die Unterstützung Frankreichs, die vor allem mit Deutschland, Belgien und Großbritannien geführt wurden, wichen einer breiteren Unterstützung der „Grande Nation“ im Sinne der europäischen Beistandsklausel. Mehr als ein Jahr nach den Anschlägen in Paris und der ersten Anwendung der EU-Bündnisklausel in der Geschichte dieser Organisation, ist die Diskussion um die europäische Sicherheitslage und eine europäische Verteidigungsunion wieder aufgeflammt. Ein wichtiger Grund dafür ist auch die Ankündigung des zukünftigen US-Präsidenten Trump, dass die USA nicht mehr ohne weiteres für die Sicherheit Europas garantieren wird.

Erstmalige Anwendung der EU – Bündnisklausel

Neben der NATO führte die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU lange ein Schattendasein. Zu deren Exotik im Umfeld der supranationalen EU trug auch ihr intergouvernementaler Charakter bei. Auch wenn zurzeit die Debatte um die Gründung einer europäischen militärischen Einheit wieder stärker für Aufsehen sorgt, bleibt die Frage um die Einordnung der Bündnisklausel weiterhin aktuell. Denn neben der Klausel in Artikel 42 EUV enthält der Vertrag über die Arbeitsweise der EU in Artikel 222 eine Solidaritätsklausel, die für Terroranschläge maßgeschneidert ist. Es war daher überraschend, dass sich Frankreich statt auf diese, auf die Bündnisklausel berief. Diese erstmalige

Anwendung der EU-Bündnisklausel auf einen Sachverhalt, der nicht von ihr umfasst wird, war aber auch ein Zeugnis dafür, dass die Vertragsparteien davon überzeugt sind, die europäischen Verträge nach ihrem Geschmack und ohne förmliche Vertragsänderung umformen zu können.

Frankreich begründete die Anrufung der Beistandsklausel damit, dass die Sicherheit und Verteidigung in Europa durch eine verbesserte Zusammenarbeit gestärkt werden solle. Es habe sich um einen Angriff des IS gehandelt, der das Selbstverteidigungsrecht gemäss Artikel 51 UN-Charta auslöse und damit auch die Beistandsklausel anwendbar mache. An dieser Interpretation der Anwendbarkeit der Bündnisklausel sind jedoch Zweifel angebracht. Für deren Anwendung muss es sich um einen bewaffneten Angriff von aussen auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats handeln. Im Falle der Pariser Anschläge erfolgte der Angriff aber durch französische Staatsbürger aus dem französischen Staatsgebiet heraus. Ein Anschlag von nicht-staatlichen Akteuren, der nicht von außerhalb des Territoriums erfolgt, erfüllt jedoch die Bedingungen von Artikel 51 der UNO-Charta nicht. Und da die EU-Bündnisklausel vor dem Hintergrund von eben diesem Artikel 51 gelesen werden muss, fallen die Pariser Anschläge ebenso wenig in den Anwendungsbereich dieser Klausel. Die französische Regierung entschied sich dennoch für die Bündnisklausel. Warum also hat Frankreich die Bündnisklausel statt der einschlägigen und leichter zu rechtfertigenden Solidaritätsklausel aus Artikel 222 AEUV angestrengt?

Zwischen Solidarität und Bündnis – eine Abgrenzung der beiden EU-Klauseln

Artikel 222 AEUV regelt in Absatz 2, dass die Mitgliedsstaaten einem von einem Terroranschlag betroffenen Mitgliedsstaat auf dessen Ersuchen hin Unterstützung leisten. Nach Artikel 42 Absatz 7 EUV hingegen schulden die Mitgliedstaaten einem Mitgliedstaat, der durch einen bewaffneten Angriff auf sein Hoheitsgebiet betroffen ist, im Einklang mit Artikel 51 der UNO-Charta, alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung.

Der Anwendungsbereich der Solidaritätsklausel umfasst Ereignisse wie einen Terroranschlag oder eine Naturkatastrophe. Dabei macht sie keinen Unterschied, ob das Ereignis (i.e. der Terroranschlag) von innen oder von außen kommt. Folglich ist die Solidaritätsklausel auf die terroristischen Anschläge in Paris anwendbar. Die Anwendung der Solidaritätsklausel zieht Unterstützungsleistungen nicht nur der anderen Mitgliedsstaaten sondern auch der EU nach sich. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu Artikel 42 Abs. 7 S. 1 EUV. Die EU mobilisiert im Solidaritätsfall „alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel“. Die Bündnisklausel hingegen erfordert nicht nur einen Terroranschlag, sondern einen bewaffneten Angriff auf sein Hoheitsgebiet. Durch den Verweis auf Artikel 51 UNO-Charta muss das in beiden Normen gleichlautende Tatbestandsmerkmal des „bewaffneten Angriffs“ konsequenterweise auch inhaltlich gleich ausgelegt werden. Die UNO-Charta selber definiert den „bewaffneten Angriff“ nicht. Zur Klärung muss daher die Resolution 3314 der UNO Generalversammlung herangezogen werden, die definiert was unter „Aggression“ zu verstehen ist. Gemäß dieser Resolution ist ein bewaffneter Angriff „die Anwendung von Waffengewalt durch einen Staat, die gegen die Souveränität,

die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines anderen Staates gerichtet“ ist. Es ist also klar, dass dieser Angriff tatsächlich von einem anderen Staat „von außen“ durchgeführt werden muss. Diese Voraussetzung war bei dem Angriff der terroristischen Gruppe in Paris nicht erfüllt: er wurde durch französische Staatsangehörige von französischem Staatsgebiet aus durchgeführt.

Der Unterschied zwischen staatlichen kriegerischen Angriffen im Sinne des Selbstverteidigungsrechts und einem terroristischen Angriff liegt auf der Hand: auf der einen Seite erfolgt ein staatlich organisierter und daher schwerwiegender Akt und auf der anderen Seite eine kriminelle Handlung nicht-staatlicher Akteure.

Die Anwendung der Bündnisklausel hat zur Folge, dass auf Anfrage des betroffenen Staates bilaterale Unterstützung zur Selbstverteidigung oder gar kollektive Selbstverteidigung geleistet wird, ähnlich wie dies bei der Bündnisklausel aus Artikel V des NATO-Vertrages der Fall ist. Im Rahmen der Solidaritätsklausel hingegen werden lediglich Unterstützungshandlungen der EU und der Mitgliedstaaten mobilisiert. Diese Unterstützung kann zwar auch von militärischer Natur sein, sie unterscheidet sich jedoch in Maß und Umfang von Selbstverteidigungshandlungen im Rahmen der Bündnisklausel.

Der größte Unterschied zwischen den beiden Klauseln liegt jedoch im Verfahren, welches die Anrufung der Klausel auslöst, und in ihrer Einbettung in die Strukturen der EU. Dies war einer der Hauptgründe, warum sich Frankreich gegen die Anwendung der Solidaritätsklausel entschieden hat. Bei der Anrufung der Solidaritätsklausel wird die Union

tätig: laut Absatz 2 Satz 2 AEUV sprechen sich die Mitgliedstaaten im Rat zur Koordinierung der Unterstützungshandlungen ab. Gemäß Absatz 3 wird für die Anwendung der Solidaritätsklausel sodann ein Beschluss gefasst, den der Rat aufgrund eines gemeinsamen Vorschlags der Kommission und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik erlässt. Die Solidaritätsklausel benötigt also ein Handeln der EU Organe und einer Koordination der Mitgliedsstaaten im Rat. Die Beistandsklausel hingegen bedarf keiner Abstimmung im Rat und es ist daher auch kein kompliziertes Beschlussfassungsverfahren notwendig. Der Beistand nach der Beistandsklausel ist intergouvernemental und organisiert sich außerhalb der üblichen supranationalen Gremien der EU.

Von gegenseitigem Beistand zu kollektiver Sicherheit?

Frankreich hat sich bewusst über die oben genannten Zweifel an der Korrektheit der Aktivierung der Bündnisklausel hinweggesetzt, um vom geschmeidigeren Verfahren von Artikel 42 Absatz 7 EUV zu profitieren. Die Anwendung der Bündnisklausel nutzte Frankreich einerseits um seine militärischen Tätigkeiten gegen den IS in Syrien auszuweiten. Dabei wurde es von Deutschland, Großbritannien und Belgien unterstützt. Andererseits wurde Frankreich durch die Beistandserklärungen auch von seinen Einsätzen in Mali entlastet. Es scheint offensichtlich, dass es Frankreich weniger darum ging sein Staatsgebiet gegen einen Angriff zu schützen als darum, seine schon laufenden militärischen Einsätze in Syrien und Mali auszuweiten und neu zu organisieren. Schließlich hatte sich Frankreich schon zu Beginn des Bürgerkrieges in Syrien für eine Intervention ausgesprochen.

Außerdem wird mit der Aktivierung der Beistandsklausel davon abgelenkt, dass diese Anschläge eher ein innenpolitisches Problem Frankreichs sind und eben nicht auf einer Bedrohung von außen beruhen. Frankreich begründete die Anwendung der Beistandsklausel hingegen damit, dass eine verstärkte Zusammenarbeit dazu dienen solle, die Sicherheit und Verteidigung Europas zu stärken. Es habe sich um einen Angriff des IS aus Syrien gehandelt, der das Selbstverteidigungsrecht gemäß Artikel 51 der UNO-Charta und damit auch die EU-Beistandsklausel auslöse.

Die bilateralen Vereinbarungen, die aufgrund der Anwendung der EU-Beistandsklausel entstanden sind, zeigen in beunruhigender Weise, dass sich alle Staaten einig scheinen, dass die Beistandsklausel so weit ausgelegt werden kann, dass sie Situationen umfasst, die weder vom Text noch vom Sinn und Zweck dieser Klausel umfasst sind. Die Frage, wie auf gewalttätige Angriffe nicht-staatlicher Akteure – insbesondere im Rahmen von Artikel 51 der UNO-Charta – reagiert werden soll, wird schon seit den Anschlägen in den USA im Jahr 2001 heftig diskutiert. Es gab bis dahin jedoch einen Konsens, dass der Angriff weiterhin „von außen“ kommen muss, um das Selbstverteidigungsrecht auszulösen. Frankreich hat jedoch die politische Lage genutzt, um seine militärischen Aktivitäten in Syrien auszuweiten und die Bedrohung des IS für Europa und den Westen zu bekämpfen.

Das Überraschendste an diesem einmütigen Verhalten der mitwirkenden Mitgliedstaaten ist, dass sie vertraglich vereinbarte Klauseln bewusst falsch oder zumindest in sehr fragwürdiger Weise anwenden. Wenn die Bündnisklausel des EUV nicht mehr den Wünschen der Mitgliedstaaten entspricht, ist sie anzupassen.

Folgenreiche Anwendung: Vom Schwinden des europäischen Geistes

Die beiden Klauseln sind für völlig unterschiedliche Bedrohungsszenarien geschaffen worden: die Beistandsklausel für Angriffe durch Drittstaaten und die Solidaritätsklausel für terroristische Anschläge oder andere verheerende Katastrophen. Wird aber die Beistandsklausel auch auf terroristische Anschläge angewendet, gibt es für die Solidaritätsklausel in Bezug auf terroristische Anschläge kaum mehr Verwendung. Letztlich könnte das dazu führen, dass Fragen des „Auswärtigen Handelns“ der EU nicht mehr in den EU-Gremien, sondern bi- oder multilateral zwischen den Mitgliedsstaaten abgesprochen werden. Ob dies zum Ziel einer gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (GASP) führt, darf durchaus bezweifelt werden. Das Verhalten Frankreichs hat leider auch verdeutlicht, dass die Mitgliedstaaten wenig Vertrauen in die EU und ihre Mechanismen setzen. Dies zeigt sich unter anderem auch in der Flüchtlingskrise, in der es den Mitgliedstaaten der EU nicht gelingt sich zu einigen. Auch die Verfassungsänderungen in Polen und der geplante Austritt Großbritanniens aus der EU zeugen von einem Schwinden des europäischen Geistes.

Was hätten die anderen Mitgliedstaaten der EU gegen die Anwendung der Beistandsklausel tun können? Der Rechtsweg vor den Europäischen Gerichtshof (EuGH) wegen Vertragsverletzung steht ihnen nicht offen, da die gesamte GASP aus der Zuständigkeit des EuGH ausgenommen ist. Ihnen wären folglich nur politische Proteste geblieben, derer es aber keine gab.

Frankreich hat also zu Unrecht auf die Beistandsklausel zurückgegriffen, um dem komplizierteren Verfahren der Solidaritätsklausel zu entgehen und rasch seinen Einsatz in Syrien ausbauen zu können. Der Bedeutungsverlust der Solidaritätsklausel ist damit nicht mehr aufzuhalten, wenn ausschließlich politisch argumentiert wird, um unliebsame Verfahren zu umgehen, und sich die Staaten über die Voraussetzungen zur Auslösung der Beistandsklausel hinwegsetzen. Am 21. Januar 2016 verabschiedeten die Abgeordneten des Europäischen Parlaments zudem eine Entschließung, die beteuert, dass die Aktivierung der Beistandsklausel eine Gelegenheit sei, „um die Basis für eine starke und nachhaltige europäische Verteidigungsunion zu schaffen“. Außerdem forderten sie die EU-Außenbeauftragte auf, praktische Maßnahmen und Richtlinien zur Beistandsklausel vorzuschlagen, um ihre Umsetzung zu erleichtern. Damit scheint das Parlament letztlich das Vorgehen Frankreichs zu billigen oder gar zuzustimmen. Es bleibt also abzuwarten, in welche Richtung sich die europäische Verteidigungspolitik unter den derzeitigen chaotischen Vorzeichen entwickeln wird.

Layla Kristina Jaber ist wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie der Universität Mannheim und Doktorandin an der Universität Heidelberg. Dieser Beitrag basiert in Teilen auf einem Vortrag, den die Autorin im 11. Seminar für Nachwuchsforscher im öffentlichen Recht im Rechtsvergleich in Strasbourg zu den Voraussetzungen und Rechtsfolgen der Bündnisklausel gehalten hat.

ISSN 2510-2567

Tags: Collective security, EU

Related

Globale Koine Eirene?
16 January, 2017
In "Discussion"

Resolution 2178 und
ihre Auswirkungen auf
die Bundesrepublik
10 November, 2014
In "Current
Developments"

Die Büchse der
Pandora
13 April, 2017
In "Current
Developments"

PREVIOUS POST



Victor's Justice, Contested

NEXT POST

Retter der Menschenrechte weltweit?



2 Comments



EDUARDO JOSÉ PINTORE

5 February, 2017 at 02:39 (Edit) — Reply

Sehr geherte Frau Jaber,

Ihr Artikel hat mir sehr gut gefallen und ich stimme völlig zu, dass die Bündnisklausel, welche auf dem Artikel 51 UN-Charta sich basiert, ist nicht an das Fall der Pariser-Anschläge anwendbar. Ich stimme auch völlig zu, dass die Regierung Frankreichs nur die Berufung auf der Bündnisklausel ihre militärische Tätigkeiten in Syrien legitimieren versuchte. Der Artikel 222 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU sagt dagegen nichts über das Selbstverteidigungsrecht des Artikels 51 der UN-Charta. Ich hätte aber eine Frage. Wo kann ich genauere

Information über die Reaktion der verschiedenen Staaten der EU über die Bündnisfall Frankreichs finden? Gibt es eine bestimmte Sitzung, wo es zum Ausdruck kam? Ich schreibe gerade über den sog. präventives Selbstverteidigungsrecht im Fall Syrien und dies würde mir interessieren.

Vielen Dank im Voraus und Ihnen grüße ich ganz herzlich

Dr. Eduardo José Pintore



LAYLA K. JABER

20 February, 2017 at 14:12 (Edit) — Reply

Lieber Herr Pintore,

auf dieser Seite können Sie die Beteiligung der Mitgliedstaaten im Rahmen der Reaktion Frankreichs auf das Attentat verfolgen:

<http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/20160119STO10518/eu-b%C3%BCndnisfall-rechtliche-grundlagen-und-praktische-auswirkungen>. In der Spalte "Links" können Sie sich die Plenardebatte im EP ansehen. Auf der Seite des Europäischen Rates können Sie dieses Dokument finden:

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-28-2015-INIT/de/pdf>. Es beinhaltet eine Stellungnahme des Europäischen Rates aber leider nicht die Reaktionen der einzelnen Staaten.

Ich hoffe, das hilft Ihnen ein wenig weiter.

Herzliche Grüße,

Layla K. Jaber

Leave a reply

Logged in as ajv2016. Log out?

SUBMIT COMMENT

☐ Notify me of follow-up comments by email.

☐ Notify me of new posts by email.